

INSERCIÓN SOCIAL VS INSERCIÓN ECONÓMICA<sup>1</sup>

DOLORES REDONDO TORONJO

Universidad de Huelva

La inserción se ha convertido en la piedra angular de la mayoría de las políticas sociales. En los últimos años, la inserción por lo económico ha adquirido importancia como forma fundamental de lucha contra el desempleo en los países ricos, donde el empleo se sigue considerando como medio de integración social. Cuando falla el mismo, o se desarrolla en situaciones de precariedad, la persona queda en situación de vulnerabilidad y a las puertas de la exclusión. Pero la inserción exige no sólo medidas técnicas o iniciativas determinadas, requiere un análisis profundo en un marco de debate político.

*Lo social no debe considerarse como «el ejército de salvación» de lo económico, como una especie de corrección ex-post de ciertos excesos producidos por la racionalidad pura de la economía. Por mi parte yo siempre preconicé una reflexión que integra las dos dimensiones ya sea cuando se trata de planificar el desarrollo económico, ya sea cuando se trata de planificar una cuestión social. En efecto, si lo económico produce consecuencias sociales, lo social es, en sí mismo y a la vez, condición y resultado de la actividad económica.*

JACQUES DELORS

## 1. INTRODUCCIÓN

No es nuestra pretensión desarrollar aquí una serie de teorías, ni de presentar un conjunto de dispositivos de inserción sino poner sobre la mesa una serie de reflexiones e interrogantes que provienen esencialmente de nuestro trabajo en el terreno, en proyectos concretos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y de las investigaciones sobre la exclusión social tratando a ésta como un hecho de la sociedad.

El conjunto de reflexiones que aquí presentamos en torno el concepto de inserción como forma de lucha contra la exclusión nos parece importante por varias razones. A parte de haber generado una amplia literatura en los últimos años en toda Europa, ésta se está convirtiendo en la piedra angular de la mayoría de las políticas sociales desde los años 80, hasta tal punto que muchas de ellas son evaluadas en función de los resultados que obtienen en el terreno de la inserción. Sin embargo, más que de la inserción en su término amplio, nos centraremos en la inserción por lo económico ya que en los últimos años se ha convertido en una de las formas básicas de lucha contra el desempleo estructural en los países ricos.

El empleo sigue siendo hoy todavía la perspectiva de integración socioeconómica para la mayoría de los parados. Pero ¿cuándo ya no hay empleo qué ocurre? Aquí aparece

<sup>1</sup> La mayor parte de los contenidos de este trabajo ha sido presentado en una ponencia: “Exclusión social y políticas activas de empleo” en el Foro “Andalucía en el nuevo siglo”, organizado por la Junta de Andalucía y publicada en las Actas de estos encuentros.

justamente la noción de inserción y más particularmente la inserción por lo económico, tema que aunque parezca de reciente auge en nuestro país, no lo es sin embargo en la mayoría de los países de nuestro entorno, cuyos debates sobre este tema aparecen desde los años setenta, una vez que los Estados de Bienestar presentaban los primeros síntomas de agotamiento. La crisis estructural del empleo, pieza angular de la integración social y de cohesión social en los Estados democráticos de derecho es el centro de análisis básico para entender hoy la importancia de la inserción como tratamiento específico de la exclusión económica.

## 2. DIFICULTADES EN LA IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Para un análisis de la realidad social y económica es necesario realizar una reconstrucción paralela de la historia de las ideas y otra de los hechos que permita ver la conexión entre ambas. No obstante esta mirada no puede centrarse en una única área de pensamiento. La preocupación sobre la exclusión social aparece dispersa en distintas disciplinas que van desde el campo de la filosofía social al análisis económico de la desigualdad, la pobreza y el bienestar. Desde hace unos veinte años, el término de exclusión social tiende a substituirse al de pobreza para traducir algunas formas de disfuncionamiento de la sociedad moderna. Este cambio de terminología tiene por supuesto un significado: traduce una nueva manera de aprehensión del problema de la pobreza en un contexto económico y social en pleno cambio. Más exactamente se replantea el problema de la cuestión social. La exclusión social es desde ahora “el paradigma a partir del cual nuestra sociedad toma conciencia de ella misma y de sus disfuncionamientos y busca, a veces desde la urgencia y la confusión, soluciones a los males que la atenazan” (S. Paugman, 1996).

Por supuesto la comunidad científica puede y debe identificar el carácter equivoco de esta noción tan difusa que pierde todo significado y subraya las incoherencias del debate que el mismo suscita. Pero los investigadores sociales no pueden quedarse al margen de este debate debido a los cambios profundos que se están desarrollando<sup>2</sup>.

Tal y como indican numerosos autores (S. Paugman, 1996; R. Castel, 1995) este término se le atribuye a René Lenoir<sup>3</sup>. Su obra titulada *“Les exclus, un français sur dix”* hizo que se estableciera un gran debate. Sin embargo, este término ya había aparecido unos diez años antes en otra obra de P. Massé secretario general del Plan en Francia y sobre todo en las obras del movimiento de ATD- Cuarto Mundo<sup>4</sup> llevado por el Padre J. Wrésinski. Será a finales de los años 60, cuando aparece este término y ello en plena bonanza económica.

En esas épocas se considera la exclusión social no tanto como un fenómeno de degradación del mercado laboral sino como una situación escandalosa del mantenimiento de una población alejada del progreso económico y del reparto de los beneficios (Darras, 1966). Pero este fenómeno se considera más bien como marginal y de ahí su poco éxito. Aunque molesta, éste no afecta al conjunto del cuerpo social. Es decir, que en esa época

<sup>2</sup> Es así como la Unión Europea ha lanzado programas y debates alrededor de las nociones “integración social y exclusión social en Europa” que ha permitido que numerosos equipos de investigación estén en la actualidad trabajando sobre este tema.

<sup>3</sup> Este autor confiesa que no fue él quien eligió esta noción, sino su editor. Este término se utilizó por tanto con fines mediáticos, como es a menudo el caso incluyendo los textos científicos.

<sup>4</sup> Jules Klanfer (1965), *L'exclusion sociale*, Paris, Editions Sciences et Services.

se habla esencialmente de inadaptación social. El discurso político de esa época por tanto confunde la exclusión con la inadaptación. El objeto social se ha desplazado. A la categoría socioeconómica de subproletario se substituye la categoría médico-jurídico y social de inadaptado. Se desarrolla por tanto un discurso generoso y humanista, desconectado del análisis socioeconómico pero muy acorde con el pensamiento económico liberal de esa época, que considera a la pobreza como un fenómeno individual. Una de las cuestiones teóricas más importante planteado por esta corriente ha sido de definir la manera más adecuada de incentivar a los pobres para el trabajo.

Pero una vez que los primeros síntomas de la crisis aparece y se desarrolla su agravamiento, el uso de la categoría socioeconómica se restablece. Su objeto por tanto se desplaza hacia los pobres de la crisis y más concretamente hacia los más desfavorecidos. Aparece así como un determinante cualitativo del binomio pobreza/desigualdad. Significa más bien la descalificación social de un número de personas cada vez más importante que se intenta reinsertar socialmente y profesionalmente. A partir de ese momento y a pesar del enriquecimiento continuo de la sociedad en los países de capitalismo avanzado y del desarrollo de los sistemas de protección social y de lucha por la igualdad de los derechos, las desigualdades se hacen cada vez más intensas. Se habla por tanto de dualización de la sociedad, de fractura social resultante de la dificultad de erradicar los procesos de exclusión. En efecto, al lado de la pobreza tradicional, aparecen otras formas de precariedades y de exclusión que están afectando cada vez a más hogares, inclusive a hogares considerados de rentas medias, especialmente a los más fragilizados.

Pero más allá de la cuantificación de la pobreza (en la actualidad existe una considerable literatura en relación a este tema) lo que es más importante es el cambio que hoy conoce su fisonomía. Las causas más inmediatas de estas modificaciones han sido sobradamente señaladas en diferentes foros y debates tanto nacionales como internacionales: recortes en los sistemas de protección social, expulsión de los colectivos más débiles, dificultades en la entrada en el mercado laboral junto con la precariedad contractual y las transformaciones de la estructura familiar. Así, colectivos y también territorios que antes estaban lejos de la pobreza se encuentran hoy inmersos en ella. Para intentar definir mejor estas modificaciones fue apareciendo y tomando relevancia un nuevo concepto, el de exclusión. ¿Pero qué entendemos por exclusión? ¿En qué medida la exclusión es diferente a la pobreza? ¿Se trata de dos conceptos equivalentes, complementarios o contradictorios? Según T. Atkinson<sup>5</sup> “Cynics have suggested that the term ”social exclusion” has been adopted by Brussels to appease previous Conservative governments of the United Kingdom, who believed neither that there was poverty in Britain nor that poverty was a proper concern of the European Commission”.

Hoy se plantea que las diferentes dimensiones de la exclusión social no son independientes entre ellas. Una gran parte de los estudios relativos a este tema insisten sobre la acumulación estructurada de las manifestaciones de las exclusiones y esta acumulación se forma en el seno de procesos. Estar excluido no es sólo un estado que se caracteriza por unos atributos de inferioridad social articulados entre ellos, es el resultado de un proceso que varía en el tiempo y se diferencia en el espacio. Actualmente se supera la visión

<sup>5</sup> T. Atkinson (1998): *Exclusion , Employment and Opportunity*, Centre for analysis of social exclusion, London School of Economics, London p.9. (<http://sticerd.lse.ac.uk/case.htm>).

economicista y material del fenómeno de la pobreza e introduce su carácter multifactorial en su raíz y multidimensionalidad en sus expresiones externas.

### 3. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE INSERCIÓN SOCIAL

#### 3.1. *El empleo y su función de integración*

En las sociedades industrializadas, la integración social se asocia a una ocupación laboral y/o al éxito o reconocimiento social, como pieza fundamental en la vida de las personas. El empleo tiene como función principal la integración social. Por tanto aún hoy, el empleo constituye el tema central de la construcción de las relaciones sociales y de la configuración de los estatus. El trabajo no se puede reducir a un bien económico exterior al que lo ejerce: éste expresa primero la subjetividad de la persona a través de lo que hace, y posteriormente, su pertenencia a la sociedad a través del papel y las competencias que éste le confiere. Por tanto, ya no se puede analizar el trabajo como si fuera un bien escaso para producir cada vez más riqueza. Su papel en el equilibrio de la sociedad es tan importante como sus funciones productivas. El trabajo está íntimamente unido al sentimiento de utilidad, y este sentimiento de utilidad pasa por una remuneración, pero también por todas unas contrapartidas sociales (derechos, estatus, formación etc.) que definen el empleo. En lo que llamamos mercado de trabajo no sólo se intercambia un bien económico, sino también un compromiso con un reconocimiento.

Cuando se plantea el tema de exclusión social hoy debemos seguir situando el empleo en el centro del análisis tanto económico como social y no sólo en conformidad con la actualidad que lo convierte en el problema social número uno, sino que significa afirmar la idea según la cual el estatus en el empleo estructura el estatus en el trabajo y contribuye así a la definición del estatus social, de la estratificación y de las clases sociales (M. Maruni, 1998). Podemos así también considerar el reparto y la distribución del empleo como una segmentación social. Por tanto, la exclusión mediante el desempleo constituye una de las características esenciales del funcionamiento contemporáneo de los mercados de trabajo.

En la actualidad, el desempleo aparece como una realidad objetiva: nadie plantearía hoy que éste no existe. El desempleo es hoy considerado como una variable estructural, casi podríamos decir que “natural”, de la vida contemporánea. El desempleo no se define sólo por una condición social objetiva (el estar privado de empleo), es una situación subjetiva (se vive de manera distinta por los individuos), pero es también un estatus reconocido (enmarcado por instituciones y reglas).

Las evoluciones recientes de este fenómeno implican retomar las causas tradicionales del desempleo, priorizándose en la actualidad la *fragilización* de las distintas categorías estadísticas y sociales heredadas del período de crecimiento. La noción del desempleo está íntimamente ligada a la noción de asalariado y al modo de producción industrial que se ha establecido al mismo tiempo que se ha consolidado el Estado intervencionista (Salais y otros, 1986). Esta relación se debe esencialmente al nacimiento de una relación salarial

que se apoya en el contrato de trabajo, punto central del modo de producción industrial (R.Boyer,1986).

Por tanto, el modo de empleo es decir, el tipo de contrato de trabajo, las modalidades de acceso al mercado de trabajo y las condiciones de desempleo, constituye hoy en día una de las líneas divisorias fundamentales entre distintas categorías de asalariados. No es nada nuevo que el hecho de estar empleado a tiempo completo o a tiempo parcial, por tiempo definido o indefinido o con un contrato de formación define posiciones sociales diferentes en el mundo laboral. Numerosos estudios sobre el desarrollo del trabajo precario o atípico han demostrado este fenómeno. Que se trate del salario o de las cualificaciones, los mecanismos son similares: a igual trabajo, el modo de empleo discrimina (M.Marvani,1998). Es decir que los diferentes estatus del empleo segmentan y jerarquizan los estatus en el trabajo.

Pero conviene analizar cómo las múltiples formas de empleo se distribuyen entre diferentes categorías de mano de obra entre distintos grupos sociales y también observar cómo se efectúa la segmentación social de las actividades y de las formas de empleo. En este caso es significativo el estudio de las políticas de empleo en los últimos años. Según las últimas investigaciones sobre las políticas públicas de empleo en distintos países de la Unión Europea, la política de empleo no parece depender de una estrategia de desarrollo económico sino de gestión de poblaciones a largo plazo. Parece hoy que la lucha contra el desempleo se parece cada día más a una gestión de la población activa (Decouflé, 1988). Esta gestión de las poblaciones se realiza de un modo fraccionado, segmentado. En la proliferación de las diferentes medidas de empleo establecidas en los planes de empleo, llama la atención la precisión con la que se define socialmente las categorías de poblaciones que se benefician de tal o cual medida. Pero además, las investigaciones realizadas en torno a las políticas en materia de reducción del tiempo de trabajo muestran que éstas se centran en grupos específicos. Todas las modalidades de reducción de los efectivos sin despidos (bajas voluntarias, distribución interna del trabajo, desempleo parcial, etc.) no se aplican indistintamente a todas las categorías de asalariados. Dentro de cada una de las medidas, existe una orientación social concreta: incentivos para bajas voluntarias en forma de jubilaciones anticipadas que afectan a los asalariados de más edad o bajas incentivadas que afectan de hecho al personal femenino.

Y si se analiza las prácticas de distribución interna del trabajo en las empresas es significativa la segregación sexual existente (Marvani 1998). En la mayoría de los casos según distintos estudios sobre los mercados laborales surge una línea divisoria entre los hombres asalariados a quienes se aplican fórmulas de paro parcial y las mujeres asalariadas a las que se incitan a adoptar el trabajo a tiempo parcial. La diferencia entre el paro parcial y el trabajo a tiempo parcial es de suma importancia: el paro parcial es una medida temporal que puede conllevar una compensación salarial parcial o total; el trabajo a tiempo parcial es una transformación duradera del contrato de trabajo que va acompañada de una reducción de salario. Esta distribución del empleo obedece no a un problema económico sino que obedece a una lógica social (no se puede olvidar que en cuanto se ha empezado a hablar del trabajo a media jornada, todo el mundo ha pensado en las mujeres).

Pero además el cambio del fenómeno del desempleo, tocando cada vez a más colectivos diversos, plantea una reflexión sobre el tema del paro y no sólo por su génesis sino por el lugar que ocupa éste en la estructura social. ¿Dónde se puede situar el desempleo en la

sociedad actual, en relación a otros estatus sociales? Un análisis más integrativo sobre el papel de los parados en la estructura social se hace necesario para aprehender el verdadero fenómeno del desempleo en las sociedades complejas como la nuestra.

### 3.2. *La integración versus la inserción*

Para algunos autores, con la sustitución de la noción de integración por la de inserción, en cierta medida, se estaría dando un paso hacia atrás, por cuanto el contenido del concepto de inserción remite más a algo que se introduce a un sistema donde toma un lugar, incluso una función, pero no se funde con él. Es decir que de alguna manera se acepta que lo insertado quede contenido en el conjunto pero conserva su forma. La utilización de este vocablo nos plantaría, por tanto, que el sistema socioeconómico ya no es capaz de integrar, de fusionar. ¿Se estaría hoy en una posición intermedia entre un tiempo pasado donde el conjunto funcionaba como un todo y un futuro no tan lejano, donde la fragmentación sería la característica preponderante?

Estos autores, diferenciando los términos integración e inserción, plantean la evolución que en este aspecto parece darse paralelamente a otras transformaciones sociales más complejas. Conforme se van extendiendo los procesos de segmentación e individualización de unas sociedades cada vez más complejas, se abandonarían el concepto de “integración social” entendido como articulación de las partes en un todo, de una sociedad en la que cada cual tenía su sitio. Para otros autores, sin embargo, la noción de inserción podría ser considerada como un proceso que da acceso a un mínimo entendiendo éste no sólo en términos materiales, económicos, de recursos sino también de participación en los mecanismos políticos, culturales. Así concebida la inserción se plantea desde una perspectiva de compartir los derechos sociales (M. Alaluf, 2000).

En realidad la utilización de uno u otro término es más bien una cuestión de perspectivas. No obstante lo más relevante es que durante los años ochenta y en la actualidad, los debates parlamentarios de diferentes países de la Unión Europea están centrados en que la noción de inserción social es nueva y caracteriza la adopción de nuevas prácticas de Acción Social denominadas de “regulación concertada”. Esencialmente centradas sobre la cuestión del empleo y más generalmente sobre los desajustes engendrados por las evoluciones sociales y económicas, las políticas de inserción se basarían en un nuevo modelo de intervención del Estado que pone el énfasis en la concertación entre los diferentes actores implicados y se refiere en la puesta en marcha de otras instancias, que no sean sólo las estatales, sino por ejemplo las entidades locales y las empresas. El Estado en ese sentido sería el garante de la identidad colectiva.

Desde nuestro punto de vista, el término de inserción social aparece como característica de una evolución en el pensamiento social del mantenimiento de la cohesión social (Jane Jensen, 1998). Ésta aparece así como la traducción moderna de la preocupación del Estado por denominar la cohesión social y ello se inscribe en una búsqueda de prácticas nuevas y de cambios profundos en el intervencionismo estatal en la producción de bienestar. Cuando se habla de inserción, la noción de cohesión social es un eje vertebrador. Es en su nombre que el Estado diversifica su intervenciones. Los factores de cohesión social de ayer, donde el empleo jugaba un papel primordial, no son válidos hoy. Se deben buscar otros.

En resumen podríamos decir que el concepto de inserción, en este momento, no

presenta una acepción unidimensional, ni unívoca, sino más bien responde a definiciones multidimensionales diversas y cambiantes. El análisis desde nuestra intervención en distintas redes europeas de proyectos de inserción nos ha mostrado que el panorama de la inserción en Europa pone de manifiesto la inexistencia de un solo modelo y donde se produce una amplia variedad de estrategias.

### *3.3. Nuevos tratamientos del desempleo: la inserción por lo económico*

Sin embargo, el concepto más ampliamente difundido hace referencia a lo económico y a lo laboral principalmente. La inserción social se llevaría a cabo una vez que lo laboral se alcanzaría ¿Pero por qué? Creemos que por varias razones, y entre ellas abordamos dos: la crisis estructural del empleo y la pérdida de éste de su función integradora y el fuerte crecimiento de la exclusión social en los países ricos, como amenaza de la cohesión social.

Tras el concepto de inserción por lo económico se vislumbra en el panorama de la inserción en Europa varias preocupaciones: inserción, formación y empleo. De estos tres campos, unidos pero diferentes, es el empleo el que plantea hoy la mayoría de los problemas, en particular frente a la progresión de desempleo.

La inserción aparece hoy como un concepto operativo de tratamiento del desempleo, una palabra clave que designa tanto a las instituciones y que define los objetivos de las medidas y de las acciones puestas en marcha. Y es aquí donde se plantea aún más la ambigüedad de esta noción porque ya no define sólo la inserción profesional, implicando la obtención de un empleo, sino también la inserción social, con un contenido aún más incierto. La inserción social se considera así como previa a una inserción profesional, probablemente porque “la tendencia a privilegiar en la inserción el eje de la consolidación del lazo social está a la medida de las dificultades en la intervención sobre el eje de la vuelta al empleo”. Es tal la crisis del empleo que se distingue entre parados normales, que provienen de una lógica de colocación en el empleo, y los que pertenecen a las categorías específicas, los candidatos a la inserción, definidos en muchos casos como incapaces de ocupar directamente un empleo, por tanto excluidos de la colocación directa. Por otro lado, también se aísla a los verdaderos parados, de los “casos sociales y “asistidos”, que provienen de las políticas sociales. La categoría de inserción delimita así un espacio intermedio, con contornos imprecisos y el que se confrontan las justificaciones oficiales de las medidas de los tratamientos del paro y sus funciones sociales efectivas.

La emergencia de la categoría de inserción traduce así los cambios que afectan los lazos entre el desempleo y el empleo. Esta categoría indica que el acceso al empleo de los parados es hoy mucho más difícil e indirecto, implicando un paso previo por mecanismos y estatus intermedios, suponiendo un recorrido en itinerarios de formación e inserción. También ha cambiado el papel de las políticas de ayuda a la inserción y a la reinserción: el objeto se ha desplazado, ya no es el empleo directo, sino el mantenimiento de la ocupabilidad o empleabilidad como objeto de las políticas individualizadas (Gazier, 1990; M. Alaluf, 2000) y desde esta perspectiva, la inserción ya no es concebida como una etapa transitoria entre el paro y el empleo, sino que se instala de una manera duradera, ya no es una etapa, sino para muchos expertos se ha convertido en una situación definitiva (Castel, 1995).

Es el significado mismo de la categoría del desempleo lo que está en juego: sus lazos con el empleo se aflojan, cada vez menos el desempleo es una anticipación a un empleo. Las



categorías de inserción y de reinserción son una manera socialmente aceptable de plantear una contradicción: que ya no hay empleo para todos los parados, pero al mismo tiempo se resalta el derecho constitucional al empleo. En este sentido, el tratamiento del desempleo por la inserción y la reinserción está llena de paradojas, de sofismos y de ambigüedades (Demazière, 1989). No obstante, el camino es de lo más complejo. El empleo sigue siendo una variable esencial, y, a menudo, es tras largos periodos de preparación, de resocialización y de recualificación cuando una pequeña minoría de parados provenientes de la inserción puede esperar integrarse al mundo económico. Una de las críticas más corrientes sobre las distintas políticas de inserción que se formula es justamente su incapacidad para preparar realmente hacia una integración plena en el mundo económico.

Las políticas de inserción, orientadas sobre la ayuda a la persona, los servicios de adaptación de los individuos (procesos de individualización) a estructuras socioeconómicas, sólo trabajan en unas de sus dimensiones: la del intento de adaptación de las aptitudes profesionales y de los comportamientos de los parados que presentan numerosas dificultades para el acceso al empleo. La otra dimensión de la inserción sigue siendo la gran ausente de estas políticas: es la que se dirige a las estructuras, al funcionamiento del mercado de trabajo, a las organizaciones productivas, empresariales y sindicales. Estas prácticas de inserción de ayuda a la persona sería lógica en un contexto de desarrollo económico de los años de esplendor de los Estados de Bienestar, sin embargo en el momento actual estas prácticas no son las más adecuadas.

### *3.4. Aspectos claves en la discusión sobre las políticas de inserción*

La noción de inserción ha sido en los últimos años un referente de numerosas iniciativas dispersas y de oficios segmentados en el marco local. Para muchos beneficiarios y numerosos profesionales de la inserción, la inserción es el empleo: se trata por tanto de hacer converger los esfuerzos de diferentes agencias locales para que accediesen los mejores a un empleo o en el caso (lo más frecuente) a una zona llamada de incertidumbre de prácticas y actividades subvencionadas por lo público. Pero la práctica cotidiana ha aportado un cierto desencanto y sobre todo ha implicado una revisión en este campo. Desencanto ya que los profesionales se han dado cuenta que los sistemas de acceso al empleo son tan selectivos como el propio mercado de trabajo. La inserción ha puesto en evidencia el balanceo entre dos mitos: el de los pobres, excluidos que tienen que ser “empleables” y el de la realidad de las empresas.

Todo ello, y para terminar, nos lleva a una serie de conclusiones que desearíamos se entendieran como puertas abiertas a un análisis más profundo.

1. El debate sobre la inserción debe enmarcarse en un debate político. Éste interesa al conjunto del cuerpo social y no puede estar circunscrito a los profesionales de lo social aunque ellos estén en primera línea y soporten el peso de las contradicciones generadas por el funcionamiento de nuestra sociedad.

2. Pero si hay un tema esencial es el papel que juegan las rentas mínimas en el tratamiento de la inserción y que está sugiriendo grandes debates sobre su utilidad y su función en relación a una verdadera integración en la sociedad. Fue a finales de los años setenta cuando se produjeron en distintos países europeos el debate sobre las rentas mínimas como instrumento de lucha contra el paro y la pobreza. En nuestro país este



debate se desarrolló mucho más tarde. De las numerosas evaluaciones realizadas ya sobre las rentas mínimas nos planteamos los puntos siguientes que deben permitir retomar el tema del salario social como uno de los instrumentos de la inserción. El derecho a la inserción exige retomar el debate en tres puntos:

- \* La renta mínima: un derecho ¿para quién?
- \* El uso hecho de la renta mínima: el salario social: ¿qué función?
- \* La responsabilidad social: cómo tratar la inserción. (Un mercado social del empleo y los operadores de la inserción).

La colectividad tiene que ofertar a la inserción objetivos en términos de intercambio y de utilidad socialmente visible. A falta de estos objetivos, los dispositivos de inserción pueden ser para un número importante de beneficiarios un mundo no de inserción sino de círculo de exclusión.

3. Los procesos de inserción se deben enmarcar en un marco de desarrollo económico y social. Esta reflexión es ante todo un cuestión de fondo: se trata de inscribir la inserción desde un doble enfoque, un enfoque para las poblaciones objeto habitual de la acción social y un enfoque que plantea la exclusión de territorios específicos. Fundamentalmente se trata de centrar la inserción desde una visión nueva de desarrollo económico. La inserción puede ser competitividad también. Reunir inserción por lo económico y desarrollo local, sería trabajar en la síntesis entre la lógica de solidaridad y de competitividad. Y para ello se debe terminar con el divorcio ya tradicional entre los que trabajan en la inserción y los que trabajan desde un enfoque de desarrollo local.

4. Todo ello por supuesto implica cambios profundos en los ámbitos de formación de los propios operadores. Ya hoy se habla, en países donde el Trabajo Social está muy consolidado, de la ruptura entre el Técnico Social y el Trabajador Social. Se está planteando una nueva figura que se parece más a un profesional gestor de recursos y de servicios. Resumiendo, se puede decir que si en tiempo de crecimiento, los trabajadores sociales son requeridos para detectar las necesidades, en tiempo de crisis se les requieren para encontrar recursos y optimizar los ya existentes. En razón de esta reconfiguración de las formas de intervención del Estado, los trabajadores sociales son requeridos para nuevas formas de acción, buscando así un tratamiento global de los problemas de inserción profesional o social. Se les está reclamando nuevas competencias que se plantean sobre bases radicalmente diferentes de la intervención. Es decir si anteriormente la cultura profesional “clásica” se basaba prioritariamente en el trabajo pedagógico, la transformación de la persona, la relación dual, la acción psico-educativa, hoy ésta se enmarca alrededor de las prioridades de inserción socio-profesionales y de gestión de la dualización de la sociedad.

5. Necesidad de políticas territorializadas. Las políticas sociales territorializadas responden a una evolución relativamente rápida de las políticas sociales desde finales de los años setenta alrededor de dos principios: la transversabilidad y la localización. Para combatir la ineficiencia de las políticas sectoriales se debe por tanto impulsar:

- \* Unos procedimientos nuevos que se diferencien y hasta se opongan a los procedimientos tradicionales de la administración.
- \* Una movilización permanente de los distintos actores de la administración y de la iniciativa social.
- \* La necesidad de introducir como requisito previo, evaluaciones permanentes que

midan el grado de eficiencia de las diferentes políticas sociales y los beneficiarios de éstas.

\* Otra reflexión también se centraría en la relación entre el tiempo y la inserción. La lógica de la solidaridad es una lógica de largo plazo, mientras que prácticamente las lógicas institucionales se plantean en un plazo más o menos corto.

6. Hoy la mayoría de los proyectos y programas de inserción de colectivos específicos plantean todos la necesidad de los itinerarios o recorridos de inserción. En todos los proyectos nuevos que se están desarrollando para luchar contra la exclusión este término substituye al empleo como elemento básico para la inserción. Si ya la noción de inserción presenta ambigüedades importantes, la noción de itinerario nos lleva a plantear dos cuestiones que creemos se deben tener en cuenta:

\* Su complejidad: el concepto de itinerario es delicado en cuanto a su concepción y a su puesta en marcha (se debe poner en marcha itinerarios estándar o se deberían establecer itinerarios “a la carta” para cada individuo).

\* Su realismo: ¿dónde debe acabar un itinerario de inserción? En la mayoría de los casos se trata de personas que están a la búsqueda de un empleo. En consecuencia el final del itinerario debe ser el momento en el que se obtiene ese empleo. ¿Pero se puede alcanzar este objetivo cuando el mercado laboral excluye también a las personas cuya formación y cualificación son más elevadas? En un momento donde el umbral de la no ocupación lo pasa un numero creciente de personas.

7. Papel de los actores sociales en la categorizaciones de parados. En los distintos trabajos de campo que estamos realizando en la Universidad de Huelva (Observatorio Local de Empleo) hemos podido constatar que numerosos conceptos con los que trabajamos para la comprensión de los mercados laborales no respondían en absoluto a la realidad de numerosos demandantes de empleo. Los numerosos trabajos de investigación que hemos podido consultar sobre las diferentes formas de desempleo y de las poblaciones afectadas, muestran perfectamente la fuerza del desafío en la salida del desempleo y por tanto en la definición de la categoría de parado y de las relaciones de éste con el empleo y la inactividad. Estos trabajos han puesto en evidencia los factores individuales y estructurales susceptibles de explicar el alejamiento prolongado del empleo pero también han evidenciado los límites del modelo clásico del demandante de empleo, entendido éste como un individuo temporalmente sin empleo, a la búsqueda de uno y en fase de reinserción, y por tanto socialmente definido en referencia a un estatus de activo ocupado, estatus a la vez valorizado y buscado.

Sin embargo, los estudios sobre el paro de larga duración han mostrado que este tipo de paro ya no es el paro clásico de exclusión. Estos estudios muestran una diversificación de situaciones en relación al empleo. Esto, lejos de acreditar la tesis del dualismo de desempleo, separando los trabajadores potenciales (parados de corta duración) y los excluidos del empleo (parados de larga duración) sugieren una fisura de las representaciones tradicionales. Y es en este aspecto donde cobra gran importancia el papel de los profesionales, porque son ellos cual que sea el lugar que ocupen quienes ponen los límites, definen las categorías y negocian los contornos (Demazières, 1995). En estos trabajos aparecen claramente que los profesionales especializados en el tratamiento de desempleo producen categorizaciones

de los parados que parecen referirse a una norma, no explícita, del parado y que los parados desarrollarían estrategias más o menos congruentes con las lógicas institucionales. La “motivación” en tanto que se refiere a actitudes y comportamientos perceptibles, aparece como punto central en la transacción entre los profesionales y los candidatos a un empleo. En la actualidad se están desarrollando numerosos servicios de orientación sin que se haya estudiado con detenimiento el papel de los profesionales en los valores que centran el concepto que aparece continuamente como punto central en la búsqueda de un empleo: la motivación.

8. Formación, inserción laboral e inserción social. Un eje de trabajo fundamental es el de la relación entre la formación y la inserción laboral. Estamos analizando un lugar común dominante que señala que la falta de empleo se relaciona con la falta de formación y que en consecuencia sugieren a la administración y a los actores locales la necesidad de efectuar grandes esfuerzos en formación, como parte de las políticas de empleo. Ésto suscita la pregunta siguiente: ¿es la falta de formación uno de los factores explicativos de la alta tasa de paro que registra nuestra región? ¿Cabría pensar que con más formación el paro disminuiría? El hecho de que los últimos años, el nivel educativo de la población de Andalucía ha aumentado notablemente y que al mismo tiempo el colectivo más afectado por el paro sean los jóvenes (colectivo de mayor nivel educativo) requiere la búsqueda de otras explicaciones. Las transformaciones en los procesos productivos -nuevas tecnologías y nuevas formas organizativas- pueden requerir nuevos saberes y habilidades. Por tanto la pregunta que nos formulamos es la siguiente: ¿es la inadecuada adaptación a los cambios lo que provoca que muchas personas queden sin empleo? o ¿una formación adecuada a las nuevas necesidades supondría una notable disminución del paro? En este caso, la cuestión ya no sería de formación sino de adecuación de la misma.

No obstante, pocos estudios evaluativos se han realizado sobre la tasas de inserción de las diferentes políticas formativas que se han desarrollado en nuestra región y cuales han sido realmente los beneficiados de este mercado formativo. En un contexto de crisis, la formación para el empleo tiene otro significado que hace veinte años: se trata de ver que función tiene la formación en un horizonte de “reparto” de empleo escasos, es decir que deberíamos analizar cuál es la función que debe tener la formación en el empleo para permitir la adaptación a los cambios.

9. Escenarios de futuro e inserción de los colectivos más desfavorecidos. El análisis de las políticas de inserción por lo económico se enmarcan hoy en numerosos países (debates y foros europeos) en el estudio de las posibilidades y de los problemas de los nuevos yacimientos de empleo y así como los retos hoy de la educación y de la formación del siglo XXI. Los debates en torno a este tema se centran en la cuestión de si los servicios de proximidad son potenciales en la creación de empleo. Para ello, consideramos necesario diagnosticar con precisión la situación actual de estos nuevos yacimientos, tanto por parte de la demanda como de la oferta. Es necesario analizar en profundidad para cada uno de los ámbitos, explorar la opinión de los agentes que están trabajando sobre el terreno en los nuevos campos (aspectos positivos e innovadores, obstáculos con los que se encuentran y las pistas que se consideren de interés). Y ello permite otro elemento de estudio: el análisis de la formación. Conviene hacer hincapié en que los puestos de trabajo de los nuevos yacimientos de empleo no son puestos sin cualificación. Uno de los obstáculos

más relevantes que se detecta para la constitución de los nuevos yacimientos por parte de la oferta son la falta de estructuración de las cualificaciones y las carencias formativas de los trabajadores en algunos de estos campos.

10. Y por fin un aspecto ausente en la mayorías de los dispositivos, de inserción es el lugar en estas políticas del mundo de la empresa. ¿Pero cómo sensibilizar al mundo empresarial cuando la mayoría piensa que la inserción es una cuestión social y por tanto no le concierne? Sin embargo, difícilmente se puede hablar de inserción si el mundo empresarial no está implicado. Un nuevo modelo de desarrollo local donde iniciativas locales, revitalización de formas tradicionales de economía y formas empresariales innovadoras maduras en el espacio local recuperarían la relación entre actividad económica, sociedad e instituciones locales. Solo así se puede realmente hablar de procesos de inserción.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALALUF M. (2000): *Dictionnaire du prêt à penser. Emploi, protection sociale et immigration: les mots du pouvoir*. Bruxelles, Evo.
- ALONSO L.E (1999): *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Trotta.
- ALONSO OLEA, M. (1995): *El trabajo como bien escaso y la reforma de su mercado*, Madrid, Cívitas.
- ALIENA MIRALLES, R. (1991): *Rentas mínimas de inserción social*, Institut Valencià de Serveis Socials, Valencia.
- ANISI, D. (1994): “El mercado de Trabajo: ¿Quiénes somos, de dónde venimos, a dónde vamos?” en *Cuadernos de Relaciones Laborales* n° 5.
- AYALA, L. (1993): “Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas”, *Seminario sobre la Pobreza en España*, Madrid, Argenteria,
- AYALA L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*, Madrid, CES.
- AZNAR G. (1999): *La fin des années chômage. La stratégie de l'emploi pluriel*, Syros, Paris.
- CLERC D. (1999): *Condamnés au chômage? Travail et emploi: faux débats et vraies questions*, Syros, Paris.
- CLAVEL G. (1998): *La société d'exclusion. Comprendre pour en sortir*. L'Harmattan, Paris.
- CASTEL, R. (1995): *Métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris.
- DARRAS (1966): *Le partage des bénéfices. Expansions et inégalités en France*, Minuit, Paris.
- DEMAZIERE, D. (1992): *Le chômage en crise? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Presses Universitaires de Lille.
- DIDIER, M. (ed.) (1995): *Scénarios pour l'emploi. Changements technique, mondialisation, emploi: où allons nous?*, Paris, Economica.
- DRÈZE B. (1995): *Tous au chômage? Pour en découdre avec l'exclusion sociale*. Bruxelles Luc Pire.
- FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO (1989): *Acción contra el desempleo de larga duración en Europa. Experiencia de 20 proyectos de ámbito local*, Loughlinstown House, Dublin, Irlanda.
- HARDY J.P. (1999): *Guide de l'action sociale contre les exclusions*, Dunod, Paris.

- HERNÁNDEZ PASCUAL, C. (1995): *Regulación, flexibilidad y segmentación de los mercados de trabajo*, Institut de Cultura “Juan Gil-Albert”, Generalitat Valenciana.
- GARCÍA ROCA, J. (1993): “Lo público y lo privado frente a la exclusión social”, VV.AA. (1993) *La inserción sociolaboral a debate*, Popular, Valencia, Generalitat Valenciana.
- GARRIDO, L., TOHARIA, L. (1991): *Prospectiva de las ocupaciones y la formación en la España de los noventa*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- GAZIER B. (1992), *Économie du travail et de l'emploi*, Paris, Dalloz.
- GESLOT P. (1997): *Une analyse économique des processus d'exclusion*, Paris, L'harmattan.
- GONZÁLEZ ROYUELA, M.; ESTIVILL, J., DE LA HOZ, J.M. (1993): *La inserción a debate*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz.
- GORDON, D.M.; EDWARDS, R. y REICH, M. (1982): *Trabajo segmentado, trabajadores divididos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GORZ, A. (1995): *Metamorfosis del Trabajo*, Madrid, Sistema.
- JIMENEZ, M. y otros (1990): *La renta mínima garantizada en el marco de la lucha contra la pobreza*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- KLANFER JULES (1965), *L'exclusion sociale*, Editions Sciences et Services, Paris.
- MAYORAL LOBATO, J. (1992): *Mercado de Trabajo, Políticas de empleo y desarrollo local. Territorio, economías locales y formas flexibles de regulación*, Madrid, Irmasa.
- MARUANI. M. (1998): *Les nouvelles frontières de l'inégalité. Hommes et femmes sur le marché du travail*, Paris, La Découverte.
- MICHON F; SEGRESTIN D. (comps)(1990): *El empleo, la empresa y la sociedad*. Debates economía-Sociología, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1993): “Salarios, desempleo y calidad de empleo” en VV.AA. (1993) *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*, Barcelona, Icaria.
- PAUGMAN S.(dir.) (1996): *L'exclusion:l'état des savoirs*. Paris, La découverte
- PERRET, B., (1995):*L'avenir du travail: les démocraties face au chômage*, Paris, Seuil.
- ROSAVALLON, P. (1995): *La crisis del Estado Providencia*, Madrid, Civitas,
- (1995): *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat Providence*, Paris, Seuil.
- VARIOS AUTORES (1992): *Former pour insérer: Evaluation d'une politique publique de lutte contre le chômage de longue durée*, Paris, Syros Alternatives..
- VARIOS AUTORES (1991): *Le RMI à l'épreuve des faits: Territoire, insertion et société*, Paris, Syros Alternatives.
- VARIOS AUTORES (1998): “Les mutations du travail social”, *Contradictions* n° 87.
- WUHL, S. (1991): *Du chômage à l'exclusion. L'état des politiques? L'apport des expériences*, Paris, Syros Alternatives.
- (1992): *Les exclus face à l'emploi*, Paris, Syros Alternatives.
- (1998): *Insertion: les politiques en crise*, Paris, Puf.
- XIBERRAS M. (1993): *Les théories de l'exclusion*, Paris, Meridiens.







